

Primi risultati di un' indagine civica sulla mediazione

ABSTRACT

Cittadinanzattiva ha avviato una indagine civica sull'andamento della mediazione civile e commerciale. I primi dati relativi a **160 mediazioni, gestite dagli avvocati della rete di Giustizia per i diritti, provenienti da 10 regioni diverse e svolte presso 20 diversi organismi** descrivono la seguente situazione: si va in mediazione se vi è l'obbligo di legge (88%) scarsa l'incidenza della mediazione facoltativa 10% anche perchè **i cittadini nel 73% dei casi ancora ignorano l'istituto della mediazione**. Ancora bassa la percentuale di mediazioni che si concludono con l'accordo perchè nel **68% dei casi il chiamato in mediazione non si presenta, tuttavia quando le parti si siedono al tavolo l'accordo si raggiunge nel 38% dei casi**. Responsabilità medica 60%, contratti bancari 18% e diritti reali 8% sono le principali questioni per le quali si attiva la mediazione. Nel 34% dei casi il valore delle controversie supera i 50 mila euro nel 47% si tratta di valori superiori a 5 mila euro. **Promossi, ma non a pieni voti, gli organismi di mediazione** che presentano una organizzazione ottima nel 16% dei casi buona nel 37%, sufficiente nel 30%. **La preparazione del mediatore è giudicata buona nel 40% ,ottima nel 12% ,tuttavia nel 28% dei casi è stata segnalata una scarsa preparazione che ha inciso per il 10% sul buon esito della mediazione.**

"Nel 2011 l'Italia ha pagato come risarcimento ai cittadini di cui ha violato i diritti quasi 8 milioni e mezzo di euro circa 2,5 in più che nel 2010, il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti deve trovare una via di uscita, la mediazione è stata indicata dall'Europa come una possibilità"- dichiara **Liliana Ciccarelli responsabile settore conciliazione di Cittadinanzattiva**.

"Ingiustificabili ancora gli ostruzionismi e il sistematico rifiuto di sedersi al tavolo della mediazione da parte delle ASL e strutture ospedaliere. Il cittadino cerca un dialogo ma trova muri di gomma. La Corte dei Conti valuta ipotesi di danno all'erario derivante dalla ingiustificata partecipazione al tavolo di mediazione da parte delle ASL e della PA in genere, la legge sulla mediazione prevede infatti sanzioni economiche per chi non si presenta, i cittadini contribuenti sono così doppiamente penalizzati".

Work in progress: primi risultati di un' indagine civica sulla mediazione (d.lgs 28/2010).

Nel 2011 il nostro Paese per la quinta volta consecutiva è risultato essere quello con il maggior numero di sentenze della Corte Europea per i diritti dell' uomo rimaste inapplicate: 2.522 su un totale di 10.689. E' quanto è emerso dal rapporto 2011 del Consiglio d'Europa. La gran parte delle condanne per l' Italia ha riguardato i ritardi nell' erogazione del servizio della giustizia civile.

Nel 2011 l'Italia ha pagato come risarcimento ai cittadini di cui ha violato i diritti quasi 8 milioni e mezzo di euro circa 2,5 in più che nel 2010. L'Italia figura al terzo posto dopo Turchia (circa 31 milioni di euro) e la Russia. Dal rapporto 2011 del Consiglio d'Europa emerge inoltre che è aumentato il numero di casi, passati da 6 nel 2010 a 23 nel 2011, in cui le autorità italiane hanno pagato il risarcimento in

ritardo. Peggio dell'Italia, la Turchia, 93 risarcimenti pagati oltre il limite e la Russia con 43.

Pur rimanendo centrale il tema costituzionale della tutela giurisdizionale dei diritti è evidente che il nostro sistema di tutela che ha determinato l'attribuzione all'Italia dello status di "osservato speciale" da parte dell'Europa, deve trovare una via di uscita sia in termini di maggiore efficienza ma anche attraverso il ricorso a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

E' anche per questi motivi che Cittadinanzattiva ha avviato una indagine interna per monitorare l'andamento delle procedure di mediazione a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 28/2010 e successive modifiche, con il quale l'Italia ha recepito la direttiva europea 2008/52/CE che ha considerato la mediazione *"non un' alternativa ai procedimenti giudiziari, bensì uno dei diversi mezzi di risoluzione delle controversie disponibili in una società moderna"*.

Una prima indagine sull'andamento delle procedure di mediazione civile avviata nell'ambito della rete Giustizia per i Diritti-Cittadinanzattiva

Attraverso la rete dei centri di giustizia di Cittadinanzattiva è stato possibile svolgere una iniziale indagine sull'andamento delle procedure di mediazione civile e commerciale che hanno visto coinvolti gli avvocati della rete. Per la raccolta delle informazioni è stato predisposto un questionario volto a monitorare attraverso la richiesta dei dati l'andamento del nuovo istituto raccogliendo informazioni su dati quantitativi ma anche elementi di valutazione sull'organizzazione degli organismi di mediazione e sulla gestione degli incontri di mediazione da parte del mediatore. L'indagine, avviata a maggio 2012, non è ancora conclusa tuttavia si ritiene utile fornire i primi risultati parziali.

Il Ministero della Giustizia svolge un monitoraggio periodico sull'andamento dell'istituto che delineano un trend di progressiva e costante crescita. I dati più recenti riferiti al 2011 e resi noti a marzo 2012 riferiscono di un totale di 60.810 procedimenti iscritti di cui 40.162 definiti (*dato aggiornato al 21/01/2012 fonte Ministero Giustizia*).

Composizione campione indagine civica		Valori assoluti
Totale mediazioni		160
Regioni coinvolte		10
Organismi di mediazione		20

Tabella 1 - Fonte: Cittadinanzattiva – Giustizia per i diritti 2012

Elenco regioni di provenienza delle mediazioni		
Lazio	Lombardia	Emilia Romagna
Abruzzo	Puglia	Piemonte
Campania	Liguria	Calabria
Molise		

Tabella 2 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Elenco Organismi di natura pubblica*	Elenco Organismi di natura privata*
<i>Elenco non completo in quanto il dato è ancora in corso di elaborazione</i>	
Ordine avvocati Roma	SACA
Ordine avvocati Milano	Immediata Adr
Ordine avvocati Mantova	Immoservizi srl
Ordine avvocati L' Aquila	Primavera Forense
Ordine avvocati Brescia	Ar net
Ordine avvocati Genova	A.I.M.A.C.
Ordine avvocati Cosenza	Kosmos adr
CCIAA Torino	Concilium Italia
CCIAA Campobasso	Accademia Giuridica Romana
	Arcome
	EFI adr

Tabella 3 – Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Nel 30% dei casi le domande di mediazione sono state presentate all' organismo di mediazione a seguito dell' intervento di Cittadinanzattiva che ha fornito al cittadino la prima assistenza e consulenza sul caso secondo la metodologia propria di intervento e assistenza.

Come è noto la legge prevede "tre tipi" di mediazione:

Facoltativa: in vigore da marzo 2010, che prevede la facoltà riguardo la scelta di esperire o meno un tentativo di composizione pacifica della controversia, qualunque materia essa abbia ad oggetto.

Obbligatoria: per alcune materie indicate dalla legge è la "*conditio sine qua non*" per procedere in giudizio. Le materie del procedimento civile per cui il tentativo di conciliazione è obbligatorio sono: condominio, locazione, comodato, affitto di azienda diritti reali, divisione, successioni, patto di famiglia, responsabilità medica, diffamazione a mezzo stampa, contratti assicurativi, bancari e finanziari. La mediazione obbligatoria è in vigore dal 15 marzo del 2011, eccezion fatta per le controversie che hanno ad oggetto la materia condominiale e il risarcimento del danno derivante da circolazione di veicoli e natanti, per le quali l' entrata in vigore è stata rinviata di un anno ed è pertanto entrata in vigore solo a marzo 2012

Delegata: è la possibilità di esperire un tentativo di conciliazione in corso di causa, in qualsiasi grado di giudizio. Il giudice, considerato l' iter giudiziario può decidere di consigliare alle parti di rivolgersi ad un organismo di conciliazione. L' organismo di conciliazione è scelto dalle parti e, salvo il mancato accordo tra le stesse, prevale il principio del primo organismo proposto.

Le mediazioni oggetto della nostra indagine sono prevalentemente mediazioni obbligatorie come meglio precisato nella tabella seguente:

Tipologie Mediazione	Valore %
Obbligatoria	88
Facoltativa	10
Delegata	2

Tabella 4 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Anche il dato ufficiale del Ministero della Giustizia conferma tale ricorso alla mediazione sostanzialmente quando questa è condizione di procedibilità ai sensi di

legge . I dati nel ministero (dicembre 2011) infatti descrivono il ricorso alla mediazione obbligatoria nel 77% dei casi.

Materie oggetto di mediazione	Valore %
Responsabilità medica	60
Contratti bancari	18
Diritti reali	8
Divisione comunione	3
Successioni	2
Altro	9

Tabella 5 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Molto alta è la percentuale del mancato accordo dipeso prevalentemente dalla mancata partecipazione delle parti al tavolo.

Esiti	Valore %
Mancato accordo	65
Accordo	14
In corso	21

Tabella 6 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Motivi del mancato accordo	Valore %
Mancata presenza delle parti al tavolo	68
Mancata disponibilità delle parti all' accordo	18
Scarsa preparazione del mediatore	10
Altro	4

Tabella 7 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Dai dati del Ministero risulta che nel 64% dei casi il chiamato in mediazione non compare, dalla nostra indagine la percentuale è del 68%. Prendendo in esame le

mediazioni definite nelle quali l' aderente è comparso il dato nazionale registra il raggiungimento dell' accordo nel 52% dei casi.

La situazione del nostro campione riguardo l' analisi delle mediazioni definite nelle quali si registra il raggiungimento dell' accordo passa dal 14% al 38%

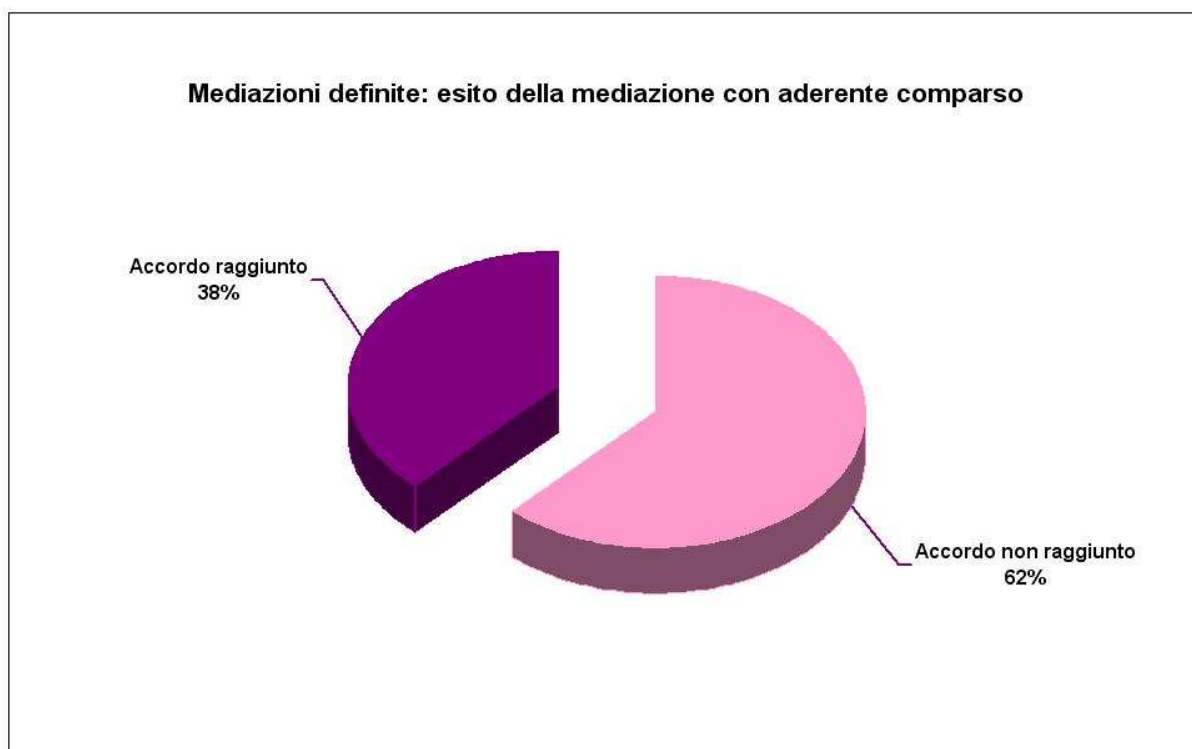


Figura 1 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

E' evidente che le attività di tutela di Cittadinanzattiva sul fronte dei diritti del malato e dei consumatori ha determinato una presenza sui temi della responsabilità medica e contratti bancari.

Principali settori oggetto di mediazione in ambito di responsabilità medica

Errore diagnostico
Medicina interna
Odontoiatria
Errori terapeutici
Errori esecuzione interventi/ortopedia
Errori esecuzione interventi/oculistica
Consenso informato
Infezioni nosocomiali

Tabella 8 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Il dato nazionale registra una classifica diversa in quanto pone la responsabilità medica al “quinto posto della classifica” . Al primo posto invece la ampia categoria dei diritti reali seguita da locazioni, contratti assicurativi, bancari.

PRINCIPALI VOCI DATI NAZIONALI UFFICIALI	Valore %
Materie oggetto di mediazione definite	
Diritti reali	19,18
Locazioni	11,76
Contratti assicurativi	8,62
Contratti bancari	8,50
Responsabilità medica	7,38
Successioni	4,68

Tabella 9 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Ministero della Giustizia 2012

Tale diversa articolazione delle materie prese a riferimento giustifica anche la diversità dei valori riferiti alla percentuale di accordi raggiunti. Il nostro campione infatti è “sbilanciato” prevalentemente nell’ ambito della responsabilità medica dove purtroppo si registra un fenomeno quasi sistematico di mancata partecipazione delle aziende sanitarie al tavolo della mediazione.

La mancata partecipazione delle aziende sanitarie al tavolo della mediazione.

Tale situazione è intollerabile per un duplice motivo: innanzitutto il rifiuto di verificare la possibilità di un accordo in una sede non contenziosa è un pessimo segnale verso il cittadino con il quale sarebbe certo utile verificare e ricostruire gli episodi oggetto di conflitto. Non a caso proprio nel settore della sanità fin dalla legge istitutiva del SSN è stato previsto un sistema di dialogo e confronto per la gestione di eventuali conflitti attraverso l’ istituzione di commissioni miste di conciliazione rimaste purtroppo inapplicate. Aldilà di qualche eccezione, soprattutto legata al regime di autoassicurazione, le aziende ignorano l’ istituto della mediazione ed i riflessi anche economici di una mancata adesione.

La legge infatti prevede un sistema al tempo stesso incentivante e sanzionatorio per garantire la possibilità dell’ incontro prevedendo che dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice puo' desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116,

secondo comma, del codice di procedura civile. Il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio. La mancata partecipazione al tavolo della mediazione da parte delle strutture ospedaliere e ASL è censurabile pertanto anche sotto questo secondo profilo suscettibile di valutazione anche da parte della Corte dei Conti.

Migliorare si può (e si deve!)

Quando l'aderente compare in mediazione pertanto ci sono buone possibilità di successo della mediazione che certo ancora richiede pratica e affinamento delle tecniche di negoziazione da parte dei mediatori e maggiore conoscenza dei rischi ma anche dell'opportunità di definire in tempi rapidi una controversia che può avere un valore economico anche rilevante come emerge dalla tabella seguente

Valore economico delle mediazioni	Valori %
Inferiori a 500 euro	1
da 500 a 1000 euro	1
da 1000 a 3000 euro	15
da 3000 a 5000 euro	2
da 5.000 a 10.000 euro	12
da 10.000 a 20.000 euro	15
da 20.000 a 50.000 euro	20
oltre 50.000	34

Tabella 10 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

Il diritto all' informazione

Il campione di riferimento della indagine di Cittadinanzattiva è composto da mediazioni nelle quali vi è stata l'assistenza da parte del legale.

Come è noto l'art. 4, comma 3 del decreto legislativo 28/2010 stabilisce che all'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto a informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione e delle

agevolazioni fiscali previste. L' avvocato informa altresì l' assistito dei casi in cui l' esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. *L' informazione deve essere fornita chiaramente e per iscritto.* In caso di violazione degli obblighi di informazione, il contratto è annullabile. Il documento che contiene l' informazione è sottoscritto dall' assistito e deve essere allegato all' atto introduttivo dell' eventuale giudizio. Il giudice che verifica la mancata allegazione del documento, se non provvede ai sensi dell' articolo 5, comma 1, informa la parte della facoltà di chiedere la mediazione.

L' informativa non può essere quindi un atto meramente formale, in tal senso anche il Tribunale di Varese I sez civile con Ordinanza 6 maggio 2011 : *"L' informativa, è omessa nel caso in cui consista in una mera dichiarazione generica della parte annessa nel mandato alle liti"* .

Una delle difficoltà riscontrate, a due anni dall' introduzione nel nostro ordinamento della legge sulla mediazione, è *la scarsa conoscenza da parte del cittadino dello strumento* come confermato dal grafico seguente secondo cui circa il 73% dei cittadini coinvolti nelle mediazioni oggetto dell' indagine hanno una scarsa conoscenza della mediazione a fronte del 27% che ne ha una conoscenza valutabile sufficiente (23%) o buona (4%).

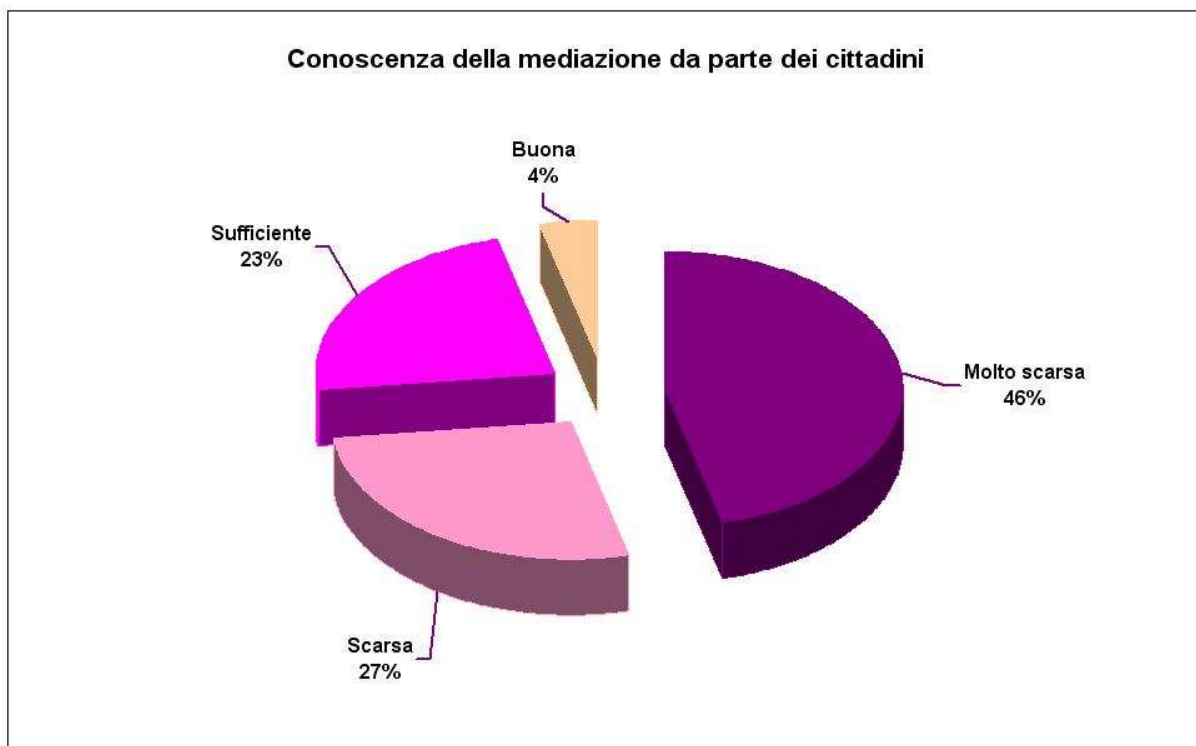


Figura 2 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

L' informativa al cittadino, nell' ottica di Cittadinanzattiva non riguarda solo il momento del conferimento dell' incarico al professionista; devono essere infatti molteplici le occasioni di informazione a disposizione dei cittadini. E' necessaria una attività di ampia divulgazione riguardo la possibilità di mediare rappresentando vantaggi ed eventuali inconvenienti rispetto alla fattispecie in esame. Anche la scelta dell' organismo di mediazione deve essere consapevole e vanno forniti al cittadino elementi per la individuazione dell' organismo che sia in grado di rispondere in maniera adeguata alla domanda di giustizia alternativa richiesta.

Gli organismi ed i mediatori

La normativa sulla mediazione prevede un sistema di valutazione e monitoraggio degli organismi di mediazione cui partecipano direttamente i cittadini che hanno fruito del servizio attraverso la compilazione di un apposito questionario inviato al Ministero della Giustizia in modalità telematiche. Ci sembra un elemento di novità che in qualche misura può attere a quel diritto alla qualità previsto dalla carta dei diritti del cittadino nella giustizia. Gli esiti della valutazione e dei monitoraggi riguardanti l' avvenuta omologa del verbale di conciliazione non sono influenti sull' operato dell' organismo che può anche rischiare la cancellazione. Ci pare pertanto un ulteriore elemento di garanzia per il cittadino . Sarebbe auspicabile uno sviluppo ulteriore del monitoraggio della qualità magari nelle direzioni dell' esperienza delle *carte di servizio* presenti in numerosi settori dei servizi di interesse generale.

Con la circolare ministeriale del 20 dicembre 2011 - Interpretazione misure correttive decreto interministeriale 145/2011- a quasi un anno dall' entrata in vigore del DM n. 180/2010 il Ministero della Giustizia ha ritenuto necessario adottare misure correttive nella regolamentazione della disciplina in materia di determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione, nonché in materia di indennità per il compimento del servizio di mediazione.

Nella circolare si pone particolare attenzione al rafforzamento dell' attività di vigilanza sugli enti di formazione e sugli organismi. L' attività di vigilanza può essere svolta avvalendosi dell' Ispettorato generale del Ministero della Giustizia.

Nell' ottica di un coinvolgimento e una partecipazione attiva dell' utenza nella valutazione della qualità appare senz' altro opportuno applicare anche a questo settore l' esperienza della stesura condivisa della carta della qualità del servizio mediazione. L' esperienza della carte dei servizi come è noto nasce dal forte impulso della direttiva 27 gennaio 1994 dall' allora Presidente del Consiglio dei Ministri Carlo Azeglio Ciampi. Nel definire alcuni «Principi sull' erogazione dei servizi pubblici», la direttiva Ciampi ha adottato per la prima volta in Italia (esperienze analoghe erano già state avviate in Gran Bretagna) la Carta dei servizi come strumento di politica pubblica per la promozione della qualità dei servizi.

Secondo la direttiva << sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all' assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione>>.

La suggestione dell' applicazione delle carte dei servizi anche agli organismi accreditati nasce dall' applicazione di una forma di sussidiarietà anche nell' erogazione del servizio della giustizia civile nelle modalità e confini delimitati dal decreto 28/2010 che trova nell' istituto dell' accreditamento un ulteriore argomentazione di particolare interesse .

Gli organismi di mediazione operano in virtù di accreditamento amministrativo inteso come <<l' attività di un' autorità o istituzione con la quale si riconosce il possesso da parte di un soggetto o di un organismo dei c.d. standard di qualificazione, ovvero di prescritti e specifici requisiti, e che si risolve in un' iscrizione in elenco da cui gli assistiti-utenti delle prestazioni possono attingere per l' utilizzazione¹>>.

I fruitori del servizio mediazione offerto dall' organismo partecipano di fatto alla funzione di monitoraggio della qualità che può comporsi di una serie innumerevole di indicatori rilevanti per il cittadino: dalla trasparenza delle tariffe, idoneità e accoglienza dei locali, comprensibilità del regolamento, rispetto delle tempistiche e della riservatezza in ogni fase della procedura di mediazione, ampia possibilità di orari concordati per lo svolgimento delle sedute, trasparenza sui curricula e specializzazione dei mediatori e tanti altri ancora. Anche le modalità per formulare

¹ CONSITO M., Accreditamento e Terzo settore, Jovene, 2009.

un reclamo e per gestire eventuali conflitti tra utente ed organismo può essere oggetto di valutazione di qualità .

A ben vedere forti garanzie di qualità da parte degli organismi rappresentano un po' la sfida della buona riuscita della mediazione che ancora tanta fiducia deve conquistare tra cittadini!

Il giudizio che emerge dall' indagine riguardo le mediazioni condotte dagli avvocati dei centri di Giustizia per i Diritti riguardo all' organizzazione e l' efficienza degli organismi pubblici e privati presso i quali si sono svolte le mediazioni è complessivamente positivo tuttavia il 17% ne dà un giudizio molto negativo ed il 30% un giudizio di un livello sufficiente di organizzazione.

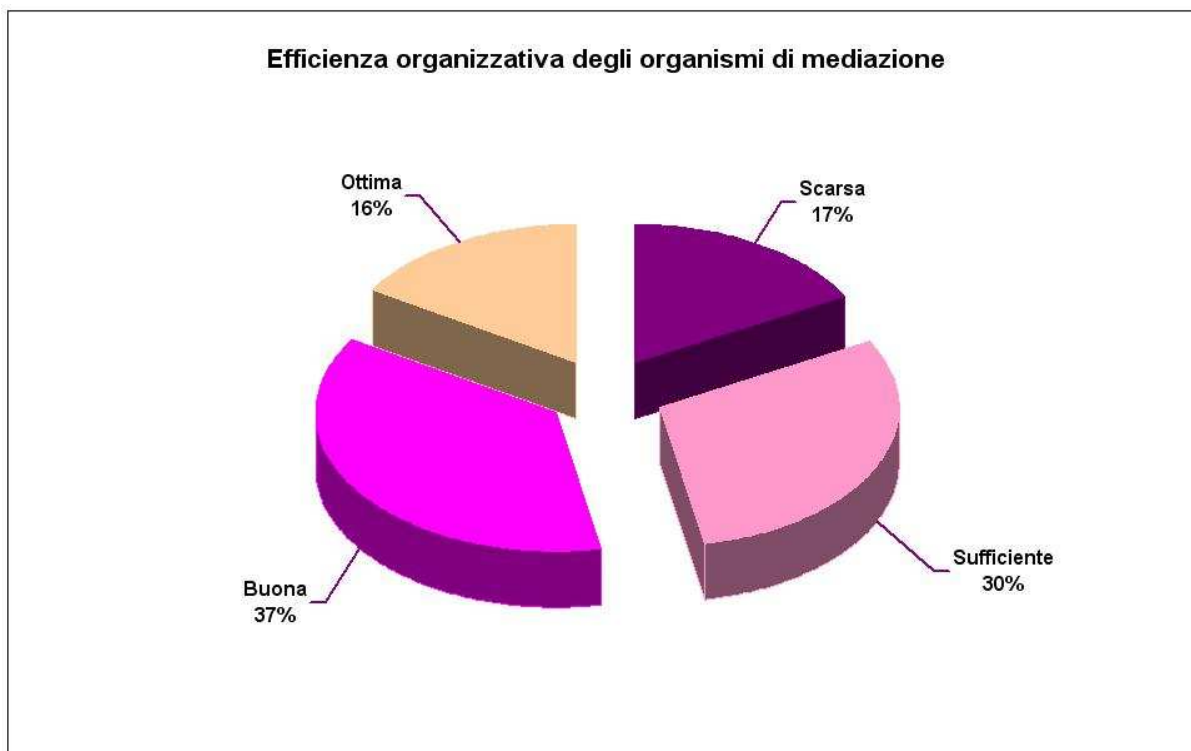


Figura 3 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

E' bene ricordare che anche in ipotesi di mancata comparizione di una delle parti al tavolo all' organismo è richiesta un' attività importante soprattutto in caso di mediazione obbligatoria considerata la condizione di procedibilità del tentativo di mediazione. L' organismo dovrà registrare la domanda di mediazione dare nei tempi e nelle forme previste dalla legge e dal Regolamento dell' organismo la comunicazione al chiamato in mediazione, nominare secondo i criteri di competenza il mediatore incaricato, fissare l' incontro di mediazione ed in caso di mancata comparizione procedere comunque al verbale negativo. Pertanto il

giudizio sul livello di organizzazione non riguarda solo il momento dello svolgimento degli incontri di mediazione ma anche il momento dell' avvio e della ricezione della semplice domanda di mediazione. I consigli degli ordini degli avvocati possono istituire organismi presso ciascun tribunale, avvalendosi di proprio personale e utilizzando i locali loro messi a disposizione dal presidente del tribunale (art 18 dl 28/2010), a differenza degli organismi di natura privata quindi gli organismi di natura forense godono di una disciplina tendente ad agevolare l' organizzazione nel tentativo di coinvolgere e sensibilizzare la classe forense ad essere protagonista di tale nuova forma di tutela.

Dall' indagine in corso sembrano promossi anche i mediatori in quanto la preparazione appare buona nel 40% e addirittura ottima nel 12%, raggiungono la sufficienza nel 20%. Non deve essere tuttavia sottovalutato il giudizio negativo sulla preparazione dei mediatori (28% dei casi è stata rilevata una preparazione giudicata scarsa).

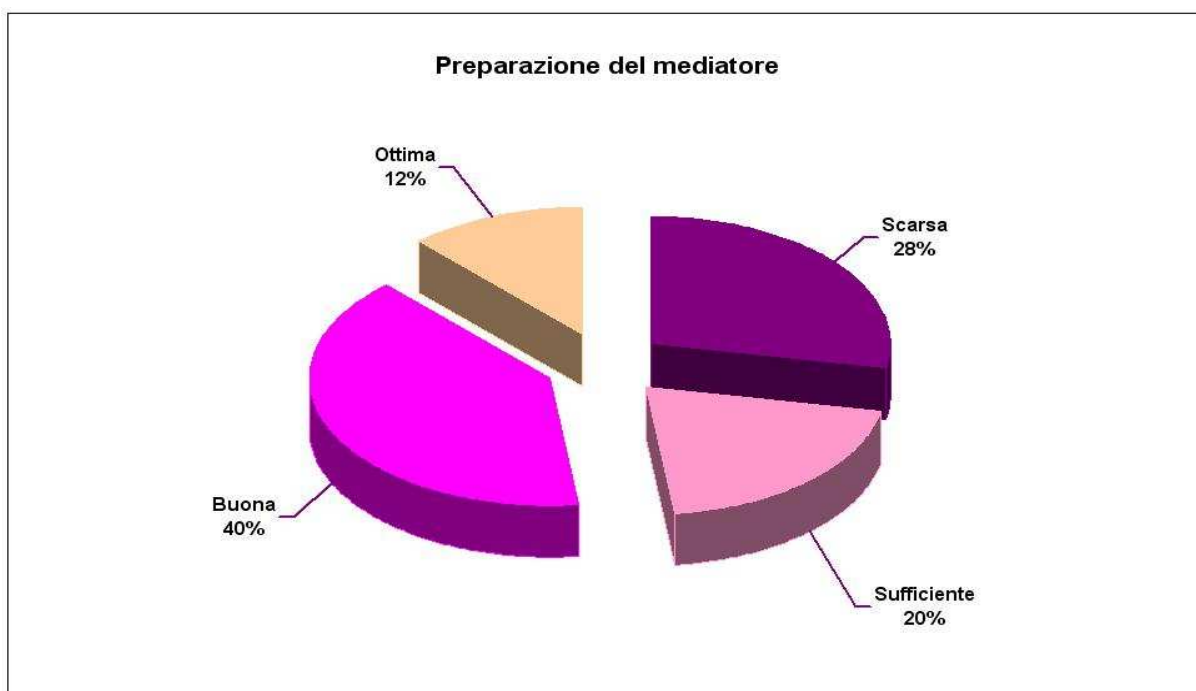


Figura 4 - Fonte: Cittadinanzattiva - Giustizia per i diritti 2012

A cura di Liliana Ciccarelli
Responsabile settore Conciliazione Cittadinanzattiva